**LLM UC MENCIÓN DERECHO REGULATORIO**

**SEMINARIO DE CASOS**

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

**Profesor:** Cristóbal Osorio Vargas

**Alumnos:** Christian Hott/Paula Recabarren (grupo 8)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **1.** | **Caso** | Caso Sbif con CorpBanca |
| **2.** | **Pregunta jurídica del caso** | ¿Tiene carácter supletorio la ley 19.9980 (LBPA) en un procedimiento sancionador de la SBIF? |
| **3.** | **Materia** | Recurso de queja |
| **4.** | **Rol:** | 62.128-2016 |
| **5.** | **Recurrente:** | Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras |
| **6.** | **Recurrido:** | Ministros de la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago (Ministras Jenny Book Reyes, Viviana Toro Ojeda y el Fiscal Judicial, Raúl Trincado Deyse) |
| **7.** | **Integración:** | Ministro/as Sergio Muñoz G., Rosa Egnem S., Maria Eugenia Sandoval G., Carlos Aranguiz Z., y abogado integrante Juan Eduardo Figueroa. |
| **8.** | **Redacción:** | Ministro Sr. Sergio Muñoz. |
| **9.** | **Votación:** | Estuvieron por rechazar el recurso de queja los/as ministros/as: Rosa María Egnem; María Eugenia Sandoval; Carlos Aránguiz; y el Abogado Integrante, Juan Eduardo Figueroa. Voto en contra del Ministro Sergio Muñoz. |
| **10.** | **Considerandos relevantes:** | **Undécimo:** La norma del art. 22 de la Ley General de Bancos (LGB), que faculta al Superintendente para imponer la sanción reclamada, es anterior a la dictación de la LBPA, no dispone el procedimiento a seguir para imponer la multa, y se limita a entregar la facultad en el Superintendente y establecer el régimen recursivo para impugnarla, por lo que para dilucidar el punto objeto de la controversia, se debe atender a lo señalado en el art. 1° de la LBPA (aplicación supletoria de aquélla, en caso que la ley establezca procedimientos administrativos especiales)  **Duodécimo:** Niveles de supletoriedad de la LBPA y en especial en procedimientos sancionatorios no regulados, se encuentra ratificado por la CS en fallos anteriores (SCS Rol N° 29.714-2014). En caso que la ley especial guarde silencio absoluto, la LBPA se aplica en forma supletoria, cuestión imperativa para la institución en el procedimiento sancionatorio, y no tratándose del procedimiento de fiscalización, pues son distintos.  **Décimo tercero:** Característica especial de la ley LBPA es de aquellas “que buscan consolidar, unificar e integrar un determinado microsistema, de modo tal que su contenido sea empleado de manera supletoria frente a la aplicación de una ley especial o una colección de leyes.”. Dentro de sus funciones está servir de sustento a los jueces y legisladores, para que sea considerada por los primeros al resolver algún caso vinculado a la materia específica (herramienta de interpretación judicial), y por los segundos, a la hora de dictar nuevos preceptos, vinculándolos con aquellas.  **Décimo cuarto:** Aplicación de los principios de la LBPA a procedimientos especiales, como garantía frente a la Administración. No significa desconocer la particularidad de los fines perseguidos por los órganos consagrados en leyes especiales, que en la mayoría de los casos implica la necesidad de utilizar procedimientos rápidos, puesto que la especialidad de los fines no puede significar que se soslayen los principios normativos elementales consagrados en la referida LBPA, que constituyen una garantía en favor de los particulares frente a la Administración.  **Décimo quinto:** El principio de contradictoriedad, consagración del “derecho a ser oído” de forma previa a la imposición de sanciones, no se identifica con un acto protocolar de formulación de cargos, sino que, con un acto que implique poner debidamente en conocimiento del administrado que se dirige una investigación administrativa en su contra en relación a la comisión de ilícitos administrativos específicos.  **Décimo séptimo:** Si bien la SBIF no ejerce funciones jurisdiccionales, en su actuar igualmente debe regirse por los principios básicos del debido proceso al amparo de la norma constitucional, toda vez que el procedimiento sancionatorio llevado a cabo por un órgano administrativo requiere del respeto de las garantías de las que goza el administrado en el marco del denominado debido proceso administrativo, manifestación del respeto del derecho a ser oído, que se materializa a través del derecho a defensa que debe ser observado por cualquier autoridad. La circunstancia de tratarse de entes administrativos con finalidades especiales no debe ser desconocido, pero, aquello no puede dar pábulo al desconocimiento de principios que se relacionan con garantías elementales del procedimiento administrativo.  **Vigésimo:** Que en relación al último capítulo de faltas o abusos graves, relacionados con la negación del carácter de acto administrativo terminal de la resolución que impone las multas, la denominada “Carta” es una resolución que impone una sanción administrativa, toda vez que más allá de su formato, es un acto que contiene la voluntad de la administración reflejada en la decisión de imponer multas. La jurisprudencia de esta Corte ha sostenido: “Que para resolver el problema planteado por el recurrente, no debe estarse únicamente a la forma que adopta el acto, sino que se debe atender a su contenido sustantivo. Así, en lo concreto, el acto administrativo, esto es la Circular N° 33, no es una circular en sentido estricto, sino que más bien se aviene con lo que la doctrina denomina circulares normativas externas, puesto que afectan la situación jurídica de terceros. Es así como la doctrina nacional tambiénlos denomina “circulares reglamentarias”, toda vez que en sus efectos alcanzan a particulares, estableciendo disposiciones que pueden significar una carga o un beneficio”. (Sentencia CS N° 82.332-2016) |
| **10** | **Considerandos voto disidente** | Voto en contra del Ministro Muñoz, quien votó por acoger el recurso, dejando sin efecto la sentencia recurrida y mantener multas. Lo anterior, basándose en:  **1°) Funciones de inspección, fiscalización y sanción de las instituciones bancarias:** Conforme al texto vigente de la LGB a la SBIF se le ha entregado una competencia amplia de control, supervigilancia y castigo, por medio de una labor de naturaleza preventiva de inspección, de conocimiento por medio de la fiscalización y sancionadora por la represión de las conductas indebidas desarrolladas por el Banco del Estado, de las empresas bancarias, y de las entidades financieras cuyo control no está encomendado por la ley a otra institución.  **2°) El debido proceso sancionatorio:** La noción de debido proceso, es aplicable no sólo al proceso judicial, sino que también al procedimiento administrativo, en cuanto aquél puede desembocar en actos de la Administración que afecten los derechos e intereses de los particulares.  **3°) Distinción de los fines de la actividad general y abstracta de los relacionados con un caso específico y en concreto:** No debe soslayarse que la SBIF ejerce una actividad de “policía administrativa”, ya que está revestido de facultades que le permiten fijar limitaciones a los particulares. Se ejerce una actividad de “policía administrativa”, puesto que está revestido de facultades que le permiten fijar limitaciones a los particulares.  **4°) Necesarias precisiones:** Comparte, en términos generales, el examen normativo desarrollado en los fundamentos noveno a décimo quinto del fallo que antecede, pero con precisiones.  **5°) La supletoriedad de la LBPA:** La historia de la LBPA debe ser examinada en relación a un eventual efecto derogatorio de la ley, respecto de procedimientos administrativos establecidos con anterioridad en el ordenamiento jurídico.  **6°) El carácter supletorio de la Ley N° 19.880 no tiene la virtud de derogar las normas que establecen procedimientos especiales, los complementa:** Existen múltiples órganos que ejercen una actividad de policía administrativa de carácter especial, que puede constituirse, además, en una herramienta eficiente para dar origen a un procedimiento disciplinador de la actuación de entes privados en distintas actividades que por su naturaleza pueden afectar, los derechos de las personas y el bien común. Por ello el legislador, si bien establece la aplicación supletoria de la LBPA, descarta que ésta tenga un efecto derogatorio de la legislación previa.  **7°) Vigencia de los principios generales en los procedimientos particulares que no cuentan con normas desarrolladas:** LaLBPA consagra los principios aplicables a los procedimientos administrativos, de escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y publicidad, sin que contemple un procedimiento propiamente tal, lo que determina una mayor reflexión y argumentación en la aplicación de sus normas a un caso particularmente reglado en otra normativa.  **8°) La necesaria complementariedad de la ley general debe atender la especialidad de los procedimientos particulares:** Citando al profesor Cordero Vega, señala que “la aplicación supletoria sólo “procederá en cuanto ella sea conciliable con la naturaleza del respectivo procedimiento especial, toda vez que su objetivo es solucionar vacíos que están presentes, sin que se pueda afectar el normal desarrollo de las etapas o mecanismos que dicho procedimiento contempla para el cumplimiento de la finalidad particular que le asigna la ley.”  **9°) Conciliación de todos los principios:** La aplicación del principio de contradictoriedad a todos los procedimientos administrativos y, en especial a los sancionatorios, pero tiene presente que aquél debe vincularse con el principio de conciliación, por la naturaleza especial del procedimiento específico que gobierna la referida aplicación supletoria y con el principio de no formalización consagrado expresamente en el artículo 13 de la ley en comento, que determina que el proceso deba desarrollarse observando aquellas formalidades indispensables para la consecución de los fines específicos del órgano, resguardando siempre las garantías y derechos del particular frente a la Administración.  **10°) Conforme a una órbita de análisis en concreto, el voto en contra concluye que, en este caso, no concurren las ilegalidades que se le reprochan al proceso sancionador de Corpbanca:** El examen de los antecedentes allegados al proceso permite concluir que la SBIF cumplió con los principios y estándar del debido respeto al debido proceso exigido en la ley.  **11°) Debido proceso y perjuicio:** En el presente caso no sólo el principio de trascendencia impide dejar sin efecto, por infracción al debido proceso, las tres multas cursadas a Corpbanca, sino también surge el principio general de congruencia entre las alegaciones sostenidas en la sede administrativa y las esgrimidas en el reclamo de ilegalidad, sobre todo teniendo en consideración la norma del artículo 10 de la LBPA.  **12°) La revisión de la legalidad y el principio de celeridad:** Al dejar sin efecto las multas cursadas y lo obrado por la SBIF, se está reponiendo la actividad fiscalizadora de la Administración para revivir la discusión relacionada con la falta de oportunidad de la actividad sancionadora en procura de la declaración de prescripción, cuestión que fue esgrimida antes, sin que ahora se efectúen argumentaciones en torno al aspecto específico a que se refiere la investigación de la SBIF.  **13°) Los procedimientos administrativos especiales:** Al dejar sin efecto las multas cursadas a Corpbanca, por estimar en abstracto que el procedimiento dispuesto por el legislador en el artículo 22 de la Ley que regula la SBIF, vulnera el debido proceso administrativo, se deja en una situación de incertidumbre no solamente a la autoridad administrativa recurrida que, como en el caso concreto, no tiene un procedimiento reglado por el legislador en los términos dispuestos por los jueces recurridos, el que tampoco se estructura en la LBPA  **14°) Función de la CS al ejercer sus competencias jurisdiccionales:** La interpretación atiende a directrices funcionales que se desvinculan de la «voluntad del legislador histórico», da al intérprete la oportunidad de considerar el texto valorando aspectos morales, culturales, económicos y políticos de su momento histórico. Esta última es una interpretación que revela una ideología de la interpretación no estática y atiende a las necesidades sociales y la adecuación del derecho” (Marinoni, artículo citado, pág 212).**15°) Exposición del objeto de la investigación administrativa de los cargos y defensa de Corpbanca:** En el motivo octavo y noveno de la presente sentencia se hace una relación pormenorizada del procedimiento administrativo instruido por la SBIF respecto de la labor llevada adelante por Corpbanca, que ha sido impugnada de ilegalidad, pero en la cual nítidamente queda en claro que se investigaron las vinculaciones crediticias de Corpbanca con las sociedades Norte Grande S.A., Sociedad de Inversiones Oro Blanco S.A., Sociedad Inversiones Pampa Calichera S.A. y Potasios de Chile S.A., por el cargo asumido en ellas por el ejecutivo de la entidad bancaria Rafael Guilisasti Gana. **16°) Objeto de las sanciones:** La verificación de los antecedentes determinó se constatara la infracción del límite individual de crédito contemplado en el artículo 84 N° 1 de la LGB, en relación al artículo 85 de la misma ley, en el otorgamiento de créditos a las sociedades Norte Grande S.A, Potasios de Chile S.A. y Sociedad de Inversiones Pampa Calichera S.A., que forman parte del grupo empresarial conocido como “Cascadas”, por cuanto la citada disposición señala que un Banco no podrá conceder créditos, directa e indirectamente a una misma persona, natural o jurídica, por la suma que exceda del 10% de su patrimonio efectivo.  **17°) Conclusión general:** De estimarse que el vicio se encuentra en la ausencia expresa de la formulación de cargos, la resolución que corresponde adoptar es retrotraer la sustanciación del asunto a la etapa de instrucción y ordenar se formalicen los cargos en contra del investigado. La cooperación con la actividad legislativa no puede estar solamente dejar sin valor todo lo actuado por la Administración. Es deber de la jurisdicción y de esta Corte Suprema hacer claridad de lo que corresponde realizar por la Administración.**18°) Decisión respecto del recurso:** En la especie los jueces de la CA de Santiago han incurrido en las faltas o abusos graves invocadas por el recurrente en los capítulos primero a cuarto, razón suficiente para acoger el recurso de queja, toda vez que, al no existir infracción al debido proceso, los jueces recurridos debieron entrar al conocimiento de las materias de fondo esgrimidas en la reclamación, cuestión que no hicieron. También incurren en falta o abuso grave, al transgredir la garantía de inexcusabilidad, puesto que, de estimarse que concurre la vulneración de la garantía del debido proceso, debieron invalidar el procedimiento al estado anterior que dicha infracción se produjo, dejando a la Administración en condiciones de proseguir con el procedimiento administrativo, pero en ningún caso simplemente invalidar todo lo actuado, con lo cual el mensaje entregado a la ciudadanía es la falta de ilicitud de la conducta de la entidad bancaria, aspecto que podrá equivocadamente carecer de relevancia singular y a nivel nacional, pero, sin duda afecta el orden público económico en un análisis integral, puesto que las calificaciones y clasificaciones de la banca y las instituciones de nuestro país, no solo se realizan al interior de nuestras fronteras. |
| **11.** | **Comentario** | La SBIF (actualmente CMF) a consecuencia de una fiscalización, aplica tres multas a Corpbanca S.A., por infringir el límite individual al crédito que establece el artículo 84 N°1 de ley de bancos. Tal sanción es impugnada ante la Corte Apelaciones de Santiago, por haber violado la LBPA, en especial las normas relativas al debido proceso.  La Corte acoge el recurso y contra tal sentencia, la SBIF interpone un recurso de queja ante la Corte Suprema.  El quid de este fallo radica en establecer la procedencia de la ley N°19.880, en cuanto establece principios del debido proceso en los procedimientos sancionatorios propios de la SBIF (séptimo). Lo anterior, considerando que la LGB no establece un procedimiento propio, ello unido al carácter supletorio que se reconoce la propia LBPA (undécimo). La CS ha entendido que tal supletoriedad sólo procede en la medida que sea conciliable con la misión del ente administrativo que realiza el procedimiento sancionatorio.  La LBPA se caracteriza por ser una ley de “bases”, es decir, busca consolidar, unificar, e integrar un determinado microsistema y dentro de su finalidad pretende a) servir de sustento a jueces ante algún caso vinculado y; b) también ser apoyo a los legisladores al momento de dictar nuevos preceptos (décimo tercero). Ello no significa desconocer los fines previstos por órganos contemplados en leyes especiales, que intentan utilizar procedimientos rápidos, pero de ningún modo éstos pueden soslayar los principios de la LBPA, por cuanto, constituyen una garantía frente a la Administración, es decir, son una expresión del debido proceso administrativo, más aun en un procedimiento sancionatorio, que en caso de imponer multas, se materializa el ejercicio del ius puniendi estatal. Por ello, la importancia del derecho a conocer y defenderse de las imputaciones que se dirigen en su contra (décimo cuarto).  Es importante recalcar en relación con el debido proceso, tal como lo hace el fallo que el Tribunal Constitucional, en la causa Rol N° 2784-15 INA estableció que “acorde con el criterio adoptado en STC Rol N° 2682 (considerando 12°), respecto a las leyes anteriores a la adopción de este estándar por parte del Tribunal Constitucional, en cuanto ellas confieren potestades sancionadoras a órganos de la Administración pero sin contemplar formalmente un procedimiento especial, tal omisión se salvaría si al ejercer dichas competencias la autoridad instruye una investigación que cumpla las exigencias básicas que caracterizan un debido proceso, como la formulación de cargos, su notificación al inculpado, seguida de una oportunidad efectiva para que éste pueda ejercer el derecho a defensa, incluida la posibilidad de allegar y producir pruebas, así como la posibilidad de impugnar lo resuelto en sede jurisdiccional” (antes, STC Rol N° 481)  No puede entenderse en este caso que se cumplió el principio de contradictoriedad, ya el afectado no tuvo un conocimiento efectivo del procedimiento sancionatorio, en que se informa la investigación de conductas infraccionales determinadas.  Por último, se ha de señalar que la “carta” es una resolución que impone una sanción administrativa, por cuanto más allá de su formato, contiene una manifestación de voluntad de la Administración, reflejada en la decisión de imponer multas. Para resolver el problema no basta estarse a la forma en que se adopta el acto, sino a su contenido sustantivo. |